

UTMANINGAR OCH FRAMGÅNGSFAKTORER FÖR ATT INITIERA, GENOMFÖRA OCH ANPASSA ETT IDÉBURET- OFFENTLIGT PARTNERSKAP

(IOP)

Ett kunskapsunderlag från
följeforskning av IOP Ensamkommande
i Göteborg 2016-2017

INGA NARBUTAITÉ AFLAKI

Karlstads Universitet

HENRIK ERIKSSON

Chalmers Tekniska Högskola

THOMAS SCHNEIDER

Jönköping University



CHALMERS



JÖNKÖPING UNIVERSITY

Förord

Först och främst skulle vi vilja tacka alla som arbetar eller har arbetat inom ramen för IOP Ensamkommande i Göteborg. Tack för att ni har låtit oss samtala, intervju och delta i olika forum. Tack för att ni har gett av er tid så att vi bättre har kunnat förstå vad IOP handlar om. Vi skulle också vilja rikta ett tack till de personer från olika nationella organisationer som Forum, Famna, Sveriges kommuner och landsting (SKL), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Upphandlingsmyndigheten som vi har samtala fått med. Slutligen vill vi tacka Vinnova samt Göteborgs Stad som har finansierat vårt forskningsprojekt.

Forskarna i teamet har haft lite olika och kompletterande roller i följeforskningen som ligger till grund för rapporten. Inga har bidragit med empiriskt underlag från en tidigare följeforskningsstudie kring IOP Ensamkommande som bedrevs under perioden februari till och med oktober 2016 inom ramen för ett europeiskt forskningsprojekt "Innovative Social Investment: Strengthening communities in Europe" (www.InnoSI.eu) finansierat av Europeiska kommissionen. Inga har även genomfört ytterligare datainsamling genom deltagande observationer i partnerskapets samverkansgrupp samt ytterligare intervjuer och samtal med partnerskapets deltagare. I rapporten har Inga främst bidragit med den teoretiska inramningen samt analys av samtliga partnerskapets faser, men även med reflektioner kring nationella aktörers inställning till IOP och framtida forskningsinriktningar. Inga har skrivit den större delen av rapporten. Henrik har agerat som projektledare och utöver det medverkat i IOP Ensamkommandes styrgruppsmöten. Henrik har varit med och designat studien, utformat rapporten samt dess analys, presentation och struktur. Henrik har skrivit delar av rapporten. Thomas har bidragit med sin erfarenhet från att ha arbetat på Famna och inom idéburna verksamheter, bland annat med olika frågor kring IOP och den nationella Överenskommelsen. Han har i rapporten framförallt skrivit om initieringsfasen.

Inga, Henrik och Thomas

Juni 2017

Sammanfattning

Antalet ensamkommande barn som kom till Sverige för att söka asyl ökade kraftigt under en period mellan 2014 och 2016, och speciellt många kom under hösten 2015. Flyktingvågen ställde nya krav på kommunerna men öppnade samtidigt möjligheter för innovativa angreppssätt. För att ta ett helhetsgrepp om mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar inleddes en relativt ny form av samverkan, ett idéburet–offentligt partnerskap (IOP), mellan Göteborgs kommun (Social resursförvaltning) och sju (senare nio) idéburna verksamheter. Ett IOP utgör ett nytt sätt att tänka kring samverkan mellan staten och det civila samhället och kan ses som ett alternativ till upphandlingskontrakt och sedvanliga föreningsbidrag, framförallt inom sociala och integrationsfrågor. Det finns ännu begränsad kunskap kring implementeringen av IOP och implikationerna för båda sektorerna. Syftet med denna rapport är att ta fram kunskap om samverkansmodellen idéburet–offentligt partnerskap till nytta för framtida liknande arrangemang. Genom att samla in kunskap om IOP-samarbete i form av framgångsfaktorer och utmaningar ges bättre förutsättningar för tillämpningen av IOP-avtal inom andra välfärdsområden och inom andra kommuner och offentliga verksamheter. Projektet har genomförts i form av följeforskning på IOP Ensamkommande i Göteborg. Sammanfattningsvis, baserat på innehållet i detta kunskapsunderlag om IOP lyfter vi fram fyra rekommendationer för att öka användningen av IOP som samarbetsform:

- (1) Det behövs en ökad vilja och ett mod bland politiker och ledande tjänstemän inom den offentliga sektorn att våga initiera IOP-avtal trots juridiska oklarheter. Initierandet av IOP-samarbeten behöver stödjas av policyentreprenörer inom bägge sektorerna och ha som utgångspunkt att olika organisationers identitet ska bevaras, och att klimatet ska vara präglad av tillit, öppna dialoger och en gemensam värdegrund.
- (2) För att framgångsrikt kunna genomföra ett IOP är det nödvändigt med en partnergemensam styrning, ledning och en aktiv samordning som bygger på vilja, tillit, ömsesidigt inflytande och kommunikation över organisationsgränserna. Något annat som är viktigt för att lyckas med ett IOP är att de idéburna aktörerna hittar sina unika roller i partnerskapet och förmedlar komplementära tjänster/insatser och därmed mervärden.

- (3) För att partnerskapet ska bli hållbart över tid och kunna anpassas efter nya förutsättningar krävs en fortsatt gemensam vilja, tillit och utvecklade relationer så att man hela tiden kan balansera mellan konflikt och konsensus, och mellan kontinuitet och förändring.
- (4) Det behövs en djupare och bredare kunskap om IOP generellt inom båda sektorerna, och i synnerhet om när och hur man kan initiera och driva ett IOP. Detta kan erhållas genom olika former av kunskapsutveckling och kunskapsspridning som utgår från flera praktiska exempel på IOP-samverkan.

Innehåll

1	Inledning	7
1.1	Bakgrund.....	7
1.2	Syfte	8
1.3	Metod	9
2	Teoretisk referensram	11
2.1	Idéburet–offentligt partnerskap (IOP).....	11
2.2	Kollektivt agerande i partnerskap	12
2.3	Ett balanserat partnerskap	13
2.4	Ett integrerat och funktionellt partnerskap	14
3	IOP Ensamkommande.....	15
3.1	Initieringsfas: Hur skapades IOP Ensamkommande?	15
3.1.1	Framgångsfaktorer under initieringsfasen.....	16
3.1.2	Utmaningar under initieringsfasen	18
3.2	Genomförandefas: Hur drivs IOP Ensamkommande?.....	21
3.2.1	Framgångsfaktorer under genomförandefasen.....	21
3.2.2	Utmaningar under genomförandefasen	27
3.3	Anpassningsfas: Hur anpassar man till nya förutsättningar?	29
3.3.1	Framgångsfaktorer under anpassningsfasen	29
3.3.2	Utmaningar under anpassningsfasen.....	31
4	Diskussion och sammanfattning	34
4.1	Sammanfattning av framgångsfaktorer och utmaningar	34
4.2	IOP i en nationell politisk kontext.....	35
4.2.1	IOP och nationella aktörer	35
4.2.2	Vad är kärnan i ett IOP?	38
4.2.3	IOP Ensamkommande i Göteborg – ett lyckat partnerskap?.....	40
4.2.4	Mer forskning om IOP	41
4.3	Rekommendationer	42
5	Referenser.....	43

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Antalet ensamkommande barn som kom till Sverige för att söka asyl ökade kraftigt under en period mellan 2014–2016 och var som högst under hösten 2015. För att möta efterfrågan och utveckla arbetet med ensamkommande barn och ungdomar har ett idéburet–offentligt partnerskap (IOP) etablerats mellan Göteborgs kommun och nio idéburna organisationer (Röda Korset, Rädda Barnen, Göteborgs Räddningsmission, Bräcke Diakoni, Individuell Människohjälp, Skyddsvärnet i Göteborg, Reningsborg, Göteborg Karriärkraft och Göteborgs kyrkliga stadsmission). Partnerskapet går under namnet IOP Ensamkommande.

Kärnan i IOP Ensamkommande är att idéburna organisationer tillsammans med Göteborgs stad utvecklar omhändertagandet av ensamkommande barn och ungdomar och skapar mer värden som förbättrar både omhändertagande och integration av denna utsatta målgrupp. Det övergripande syftet med IOP som samverkansform i Göteborg är att bidra till att skapa ett långsiktigt hållbart Göteborg genom att stärka samspelet mellan den offentliga sektorn och den idéburna sektorn. Vidare är målet att utveckla möjligheterna för den idéburna sektorn att utgöra en viktig aktör inom välfärdsutveckling.

Civilsamhället, och framförallt de idéburna organisationerna, har sedan 1990-talets reformer inte fått samma framträdande roll som utförare av välfärdstjänster som t.ex. privata vinstdrivande utförare har fått (Montin, 2016). En del förklaringar kan ligga i civilsamhällets ovilja att bli betraktade på samma sätt som privata utförare i bland annat upphandlingssammanhang, samt att bli underställda samma kontrollkrav från offentliga uppdragsgivare (Montin, 2016). Samtidigt finns det ett uttalat intresse från civilsamhället att fortsätta engagera sig i samhällsutmaningar. Det är också viktigt att hålla i åtanke att kommunens relationer med civilsamhället bör förstås mer ur ett samverkans- än ur ett konkurrensperspektiv. Man kan därför fråga sig generellt om det är befogat att kommuner begränsar sina relationer till civilsamhället, och att de idéburna därmed får roller som utförare på samma sätt som privata företag får (Montin, 2016). Vi kan konstatera att det behövs ny kunskap och mer anpassade samverkans- och styrningsformer för att möta komplexa och nya samhällsutmaningar; styrningsformer som erkänner vikten av samskapande och betonar anpassning till sociala behov (Bode och Brandsen, 2014).

Forskning har visat att även utanför den offentliga sektorn har en förändring skett avseende relationer i tjänsteinköp, från konkurrens till samarbete (Axelson och Easton, 1992; Ford, 1997) och från transaktionsmodeller till användningen av relationsmodeller. Lian och Laing (2004) presenterar en studie som jämför genomförande av inköp i den privata och den offentliga sektorn. I relationsmodeller för inköp pågår interaktion mellan beställare och leverantör, med en process som är mindre formell och som kompletteras med informella kontakter. De enda organisationer som kvarstår med en öppen anbuds- och transaktionell inställning, i ett sammanhang där ett transaktionssynsätt utan tvekan är olämpligt på grund av marknads- och serviceegenskaper, är de offentliga organisationerna, se Lian och Laing (2004).

Ett idéburet–offentligt partnerskap (IOP) innebär ett innovativt sätt att utforma och genomföra välfärdstjänster och Göteborgs stad är en föregångare i sammanhanget. Enligt Forum (2016) fanns i mitten av 2016 minst 47 IOP-samarbeten i tre regioner/landsting och 13 kommuner tillsammans med 66 idéburna organisationer. Forum uppskattar att det i skrivande stund finns minst 100 aktiva IOP-samarbeten i Sverige. IOP-avtalen bygger på relationsmodeller istället för de transaktionsmodeller som de flesta upphandlande myndigheter använder sig av.

I denna rapport har vi fokuserat på vilka utmaningar och framgångsfaktorer som finns vid utformning och implementering av ett idéburet–offentligt partnerskap. Det finns andra intressanta frågeställningar som denna rapport inte täcker in, som t.ex. vad ett sådant partnerskap ger individerna och vad det ger för effekt på omsorgen och välfärden som helhet.

1.2 Syfte

Syftet med denna rapport är att ta fram kunskap om samverkansmodellen idéburet–offentligt partnerskap till nytta för framtida liknande arrangemang. Genom att samla in kunskap om IOP-samarbete i form av framgångsfaktorer och utmaningar ges bättre förutsättningar för tillämpningen av IOP-avtal inom andra välfärdsområden och inom andra kommuner och offentliga verksamheter.

1.3 Metod

Projektet genomförs med följeforskning av IOP Ensamkommande i Göteborg. Med följeforskning menas fortlöpande utvärdering och återkoppling av resultat. Följeforskning skapar förutsättningar för ett kontinuerligt lärande i projekten. Förutom att ge tillbaka kunskap till partnerskapet, vill vi också förmedla erfarenheter från samarbetet till Vinnova som finansierare samt till andra nationella aktörer.

Analysen bygger på intervjuer och samtal med personer verksamma inom ramen för IOP Ensamkommande samt deltagande observationer. Totalt har 36 intervjuer genomförts under perioden februari–oktober 2016 (inom ramen för ett EU-projekt om sociala innovationer, InnoSI, se Narbutaité-Aflaki, 2016) samt ytterligare sex intervjuer under studieperioden september 2016 till och med maj 2017. Alla intervjuer dokumenterades och analyserades därefter. Resultat från den första intervjuperioden finns också beskrivna i en arbetsrapport till Europakommissionen (Narbutaité-Aflaki, 2016).

Forskarna har medverkat som deltagande observatörer på möten, framförallt på styrgruppsmöten och samordningsmöten inom IOP Ensamkommande från september 2016 till maj 2017. Fokus för observationerna låg på vilka frågor, skeenden, problem, och händelser som deltagarna väljer att lyfta fram samt deras förhållningssätt till partnerskapet. Observationer noterades i form av minnesanteckningar. Relevant dokumentation har också fortlöpande analyserats. Forskarna har under projektets gång lett och genomfört två större seminarier riktade till aktörer inom IOP Ensamkommande. Seminarium 1 (september 2016) belyste resultaten från de genomförda intervjuerna under den första följeforskningsperioden, och utgjorde en återkoppling till partnerskapets aktörer. Seminarium 2 (maj 2017) gav en återkoppling till parterna i IOP Ensamkommande om den fortsatta analysen samt presenterade ett första utkast till de resultat som presenteras i denna rapport. Genom detta förfarande och en dialog med personer från IOP Ensamkommande har vi försökt att säkerställa att vi har förstått utmaningar och framgångsfaktorer på ett så korrekt sätt som möjligt. Detta har medfört att vi kontinuerligt kunnat göra förändringar i våra analyser.

För att få en bredare och djupare förståelse av IOP generellt har vi också valt att i dialogform intervjua ett antal nationella aktörer som verkar inom området. De organisationer som vi har träffat och intervjuat inkluderar Forum för idéburna organisationer med social inriktning, Famna (Riksorganisationen för idéburen vård och social omsorg), Sveriges Kommuner och

Landsting (SKL), Myndigheten för Ungdoms- och Civilsamhällsfrågor (MUCF) samt Upphandlingsmyndigheten (UHM).

2 Teoretisk referensram

2.1 Idéburet–offentligt partnerskap (IOP)

Idéburet–offentligt partnerskap (IOP) symboliserar ett nytt sätt att tänka kring samverkan mellan stat och det civila samhället (Malmö stad, 2015). Ett idéburet–offentligt partnerskap kan ses som ett alternativ till upphandlingskontrakt och sedvanliga föreningsbidrag (Forum, 2010). I Sverige är kunskapen fortfarande begränsad angående de här partnerskapens genomförande och implikationer för båda sektorerna.¹ Liknande observationer har gjorts kring nya former av offentliga-civila partnerskap i Tyskland (Freise *et al* 2010).² Något som har diskuterats aktivt inom forskningen och av policybeslutsfattare är om och hur det civila samhället kan bidra med ett mervärde i välfärdsorganisering och välfärdstjänster. (Gavelin *et al* 2010; Regeringskansliet 2009; Hultén och Wijkström, 2006). En återstående utmaning för forskningen om det civila samhället är därmed hur de idéburna organisationernas mervärde kan identifieras och bedömas i samverkan med de offentliga aktörerna (Massie, 2015). För vem medför de idéburna organisationernas medverkan i välfärden ett mervärde? Forskning har hittills visat på att förutom mervärdet för brukaren kan civilsamhällets organisationer bidra med ett mervärde även ur ett volontärperspektiv och ett bredare samhällsperspektiv (SOU 2007:66).

Tidigare forskning har också noterat betydelsen av samverkan mellan civilsamhället och offentliga aktörer i form av exempelvis partnerskap för en ökad policykapacitet eller mer innovativa, behovsanpassade tjänster (Salamon och Toepler, 2015), men påpekar samtidigt svårigheter med att upprätthålla hållbara partnerskap (Vangen *et al*, 2015; Ansell och Gash, 2008). Viktiga orsaker till svårigheterna är misslyckade försök att uppnå samsyn, problem med att organisera delat ansvar och uppnå jämbördiga relationer samt avsaknad av externt stöd (Salamon och Toepler, 2015; Vangen *et al*, 2015; Ansell och Gash, 2008). Det finns fortfarande luckor i forskningen kring vad som upprätthåller olika former av partnerskap mellan idéburna och offentliga aktörer och inte minst om hur tillitsskapande, delad förståelse och formerna för

¹ För viktiga undantag om lokal tvärsektoriell samverkan i Sverige fast inte i form av IOP se t ex Qvist, 2015; om IOP se Pezeshk, 2015; Portin, 2016 och Smedberg, 2016.

² Freise *et al* (2010) noterar brist på forskning om partnerskaps implikationer för det civila samhället, åtminstone inom hälso- och sjukvård där dessa partnerskap förekommer.

hur denna organiseras och styrs, påverkar partnerskaps förmåga att uppnå sina målsättningar (Salamon och Toepler; 2015; Bode och Brandsen, 2014).

2.2 Kollektivt agerande i partnerskap

Ett idéburet–offentligt partnerskap utgör, när det består av ett flertal organisationer, ett slags formaliserat nätverk där man försöker styra mot gemensamma mål i samspel med varandra (Peters, 2012). Detta samspel sker bland annat genom att man utnyttjar varandras kunskaper och resurser (Montin och Hedlund, 2009). Partnerskapen förväntas vara i stor uträckning självstyrande och självreglerande, men inom givna juridiska och ekonomiska ramar (Sørensen och Torfing, 2012; Ansell och Gash, 2008).

Nätverksforskning, som också inbegriper forskning om privat-offentliga partnerskap, diskuterar ofta om och hur nätverken/partnerskapen möjliggör en smidigare anpassning av tjänster till olika sociala grupperns behov. Det finns en koppling mellan partnerskapets förmåga att få parterna att trivas med varandra och hålla ihop, och dess förmåga att uppfylla sina syften för sociala grupper. I denna studie vill vi fokusera på hur nätverk mellan offentliga och idéburna aktörer kan initieras, genomföras och anpassas över tid, även vid förändrade omständigheter. Med vägledning i teorier om nätverk och framförallt samhällsstyrning i samverkan (Ansell och Gash, 2008) söker vi svar på frågorna: Vilka är framgångsfaktorerna, vad underlättar samspel och relationer i ett IOP och vilka utmaningar kan uppstå i praktiken? Vi har undersökt en rad faktorer där vi särskilt sökt guidning i teoretiska perspektiv om:

- (1) Betydelsen av relationer och hur man kan uppnå mer jämbördiga partnerskap (Salamon och Toepler, 2015);
- (2) Vad som är viktigt för att uppnå ett sammanhållet och funktionellt partnerskap (Peters, 2012; Ansell och Gash, 2008).

Nedan presenteras en kort översikt över framgångsfaktorer utifrån dessa teoretiska perspektiv.

2.3 Ett balanserat partnerskap

Betydelsen av balans mellan sektorernas intressen och viss likvärdighet i relationerna lyfts fram som viktiga förutsättningar för ett partnerskap mellan civilsamhällets och offentliga aktörer. Ett balanserat partnerskap förutsätter enligt Salomon och Toepler (2015) minst tre huvudsakliga faktorer:

- (1) Att de idéburna organisationerna engageras även i utformningen av partnerskapets innehåll och verktyg och inte enbart betraktas som utförare, t ex att de idéburna organisationerna involveras i utformningen av partnerskapets normer, finansiella instrument och rutiner. Detta kräver i princip även att partnerskapet styrs genom samverkan.
- (2) Att de idéburna organisationerna kan få bevara viktiga aspekter av deras respektive särart och därmed är oberoende i beslutsfattandet kring hur verksamheten mot specifika målgrupper kan bedrivas. I detta ingår möjlighet till en kritisk, opinionsbildande röstfunktion.
- (3) Att offentliga myndigheter anpassar sin styrning och sina samverkansmetoder till att möjliggöra och ta vara på de idéburnas organisationernas särart. Detta kan innebära att man undviker detaljstyrning eller den kontrollerande rollen man har i beställar–utförar-relationer och finner andra former för att styra partnerskapets insats mot önskvärd kvalitet.

Även de nationella överenskommelserna (Regeringskansliet 2009; Regeringskansliet 2010) för samverkan med idéburna aktörer avser en ny sorts mer jämbördiga relationer mellan parterna, uttryckta i sex gemensamma principer för samverkan mellan idéburna organisationer och offentliga aktörer: 1) självständighet och oberoende, 2) dialog, 3) öppenhet och insyn, 4) långsiktighet, 5) mångfald och 6) kvalitet. I vår analys utforskar vi tillämpningen av de föreslagna samverkansprinciperna i IOP Ensamkommande och uppmärksammar det som kan vara av intresse för andra IOP:er.

2.4 Ett integrerat och funktionellt partnerskap

Det faktum att partnerskap ofta har visat sig svåra att upprätthålla, samt den begränsade kunskapen om IOP-partnerskap i synnerhet, gör det betydelsefullt att fortsätta söka efter förklaringsfaktorer till deras framgång och utmaningar i olika faser och i specifika kontexter (Sørensen och Torfing, 2012, Peters, 2012). Peters (2012) föreslår att en kombination av ett mer pragmatiskt och ett mer relationsbaserat perspektiv kan hjälpa oss att förstå partnerskapen. Med stöd i detta har vi strävat efter att identifiera och undersöka en rad förklaringsfaktorer som relaterar både till nätverkets struktur och till aktörernas relationer, och som kan hjälpa partnerskapets förverkligande och fortlevnad:

- Ett gemensamt åtagande och ömsesidig förståelse
- Kompatibla identiteter
- Ett ömsesidigt beroende
- Normer och regelverk som främjar partnernas jämlikhet och tillit
- Kommunikation
- Ledningens roll
- Andra incitament som främjar partnerskapssamverkan

Andra faktorer som vi belyser i denna rapport relaterar mer till vad som gör att partnerskap lyckas eller misslyckas med att uppnå sina sociala mål:

- Frågans komplexitet
- Närbyråkraters handlingsfrihet och skicklighet
- Organisatoriska faktorer: resurser och konfliktlösningstrategier
- Kontextuella faktorer: politiskt stöd och migrationsförändringar

Hur väl man lyckas med att etablera ett funktionellt partnerskap som är meningsfullt för dess medlemmar i termer av relationer och inflytandemöjligheter (intern framgång) har också betydelse för vad partnerskapet kan åstadkomma för att möta samhällsutmaningen (extern framgång). Vi ämnar bidra till att synliggöra sambandet mellan intern och extern framgång genom att identifiera vissa mönster och faktorer från IOP Ensamkommande för att dessa ska kunna bidra till fortsatt lärande och inspiration för andra IOP:er.

3 IOP Ensamkommande

Idéburet–offentligt partnerskap kring ensamkommande nyanlända i Göteborg är intressant eftersom det är ett exempel på ett IOP som har genomgått flera faser med tillhörande framgångar och utmaningar samt kontextuella förändringar. Ett partnerskap är en dynamisk företeelse och vi har valt att beskriva IOP Ensamkommande i tre huvudfaser: (1) initieringsfas, (2) genomförandefas och (3) anpassningsfas. Olika utmaningar och framgångsfaktorer är relevanta på olika sätt för respektive fas. Nedan beskriver vi framgångsfaktorer och utmaningar för ett lyckat partnerskap i respektive fas.

3.1 Initieringsfas: Hur skapades IOP Ensamkommande?

Göteborgsområdet har en lång tradition av samarbete mellan idéburna organisationer och offentliga aktörer. Dessa samarbeten har utvecklats utifrån den nationella överenskommelsen mellan regeringen, Sveriges kommuner och landsting, samt idéburna organisationer inom det sociala området (Regeringskansliet 2009). Den nationella överenskommelsen följdes upp av en lokal överenskommelse mellan Göteborgs stad och sektorn social ekonomi (Idékom, 2012) vilket ledde till en handlingsplan för implementering av överenskommelsen (Göteborgs stad, 2014). Som ett resultat av dessa samarbeten skapades ett 10-tal partnerskap av IOP-typ med Göteborgs stad.

Redan under hösten 2013 hade Göteborgs stad inlett ett IOP om insatser för migrerande EU-medborgare med idéburna aktörer som tidigare hade erfarenhet av att arbeta med målgruppen och dess behov. När flyktingströmmen ökade kraftigt under 2015 inleddes samtal mellan parterna och andra relevanta aktörer för att bygga upp kapacitet att även ta hand om ensamkommande barn och ungdomar samt för att ta ett nytt ännu obeprövat helhetsgrepp kring deras välmående och integrationsbehov. Samtalen resulterade i det aktuella partnerskapet vars målsättning var att skapa en helhetslösning för mottagandet av ensamkommande unga med ett tryggt, hemlikt boende som kombineras med insatser för att ge ungdomarna en meningsfull fritid och goda förutsättningar för samhällsintegration (IOP Göteborg, 2015).

Idéburet–offentligt Partnerskap som avtalsform bygger på att offentliga och idéburna aktörer tillsammans identifierar en samhällsutmaning och utvecklar en lösning, en tjänst som i början inte går att definiera i detalj. I detta fall hade man en målgrupp vars behov var okänt och kunde ändras med tiden vilket krävde att parterna kunde anpassa insatserna inom befintlig

överenskommelse. Det tidigare förtroendefulla samarbetet och tilliten mellan parterna som hade byggts upp skapade goda förutsättningar för detta IOP.

3.1.1 Framgångsfaktorer under initieringsfasen

Nedan presenterar vi ett antal viktiga framgångsfaktorer som tillsammans möjliggjorde initieringen av vårt studerade IOP i Göteborg i maj 2015. Partnerskapets initiering påverkades av både externa krafter och interna faktorer. Här kan vi se hur kontext, problem och lösningsbaserade faktorer skickligt och strategiskt har hanterats av drivna individer för att få till stånd ett IOP.

3.1.1.1 Policyentreprenörer och etablerade relationer

Den drastiska förändringen i migrationsströmmen under perioden 2014–2016 ökade behovet av innovativa lösningar för mottagande och integration av nyanlända ensamkommande barn. Kommunerna stod inför svåra utmaningar vilka öppnade upp för nya samarbeten. I detta möjlighetsfönster tog en grupp idéburna organisationsledare (Famna Väst) initiativet till en samverkan med kommunen där de drivande toptjänstemännen i stadsförvaltningen/sociala resursförvaltningen nu vågade föra dialog för att hitta gemensamma lösningar på identifierade behov. Fokus var initialt inte att skapa boenden, utan att skapa ett bra mottagande av ensamkommande. Aktörerna pratade inte om IOP som lösning utan fokus var på ett bra samarbete runt en komplex målgrupp. Tack vare tidigare erfarenheter av samverkan och etablerade tillitsfulla relationer fanns det goda förutsättningar för dessa så kallade policyentreprenörer att övertyga de kommunala politiska beslutsfattarna om fördelarna med samverkan i form av ett IOP, utifrån dess potential till helhetslösning, resursoptimering och gemensamt kunskapsutbyte. Det krävdes även ett skickligt formellt och informellt ledarskap och strategiskt arbete för att formulera och förankra en gemensam vision och en plan för hur man skulle agera som kunde användas som underlag för de inblandade parterna.

3.1.1.2 Tillit, öppenhet och gemensamma mål

Vi kan identifiera flera omständigheter som underlättade tillkomsten av det aktuella IOP-partnerskapet: (1) Det allmänna politiska klimatet vid tidpunkten, (2) En initial bred förståelse för

policyentreprenörers idé, (3) Kännedom om idéburna organisationers förmåga samt (4) Tidigare positiva erfarenheter från ett IOP kring EU-migranter. Dessa omständigheter skapade tillsammans tillit mellan aktörerna.

Under initieringsfasen signalerade initiativtagarna öppenhet för att även andra idéburna aktörer skulle kunna ingå, och vikten låg på tillitsrelationer och organisationernas komplementära kompetenser. Detta resulterade i att även mer typiska röstaktörer som Röda Korset, Rädda Barnen och Individuell Människohjälp välkomnades i dialogen eftersom de kunde bidra med närhet till målgruppen eller gedigna kunskaper om asylsituationens utmaningar.

Strävan mot öppenhet och möjligheten att delta i de initiala dialogerna på jämlika villkor lockade till sig idéburna organisationer som annars skulle kunna ha varit skeptiska mot kontraktstyrt samarbete med kommunen eller som haft för vana att agera självständigt. En idéburen organisation menade att de gärna ville skapa en relation med kommunen men ville undvika att hamna i en ren utförarroll. Vidare uttryckte en del att de ville fortsätta kunna påverka genom sin röstfunktion och vara obundna. Men i och med att formerna för det idéburna-offentliga partnerskapet var tilltalande så kände de att de kunde fortsätta vara obundna och samtidigt erbjuda relevanta insatser för målgruppen.

De idéburna organisationerna har varit intresserade av att påverka satsningens innehåll och kvalitet genom den kunskap och särart som de besitter. De idéburna organisationernas möjlighet att påverka partnerskapets finansiella villkor resulterade i en finansieringsmodell som gynnade även de idéburna organisationer som inte tillhandahåller boendetjänster för vilka det fanns offentlig finansiering. Oavsett sina organisationsprofiler (röst eller service) erbjöds därmed samtliga idéburna organisationer en roll som komplementär tjänsteaktör för partnerskapets målgrupp. Ytterligare en viktig omständighet för partnerskapets etablering har varit att det redan initialt skapades gemensamma samverkanstrukturer med reell beslutsmakt för samtliga partner där tilliten och öppenheten kunde utvecklas.

Intressant i detta sammanhang är att de flesta berörda organisationerna inte i första hand såg det idéburna-offentliga partnerskapet som en given lösning utan som en möjlighet att förstå behoven hos målgruppen och hitta lämpliga vägar att hantera dessa. Kommunen drevs av viljan att genom dialoger hitta former för att stärka samverkan (Intervju 1, 2 2017-05-23) som inte byggde på konkurrenstänkande utan på jämbördiga relationer, samverkan och lärande.

Detta utvecklade tillitsfulla relationer mellan de offentliga och idéburna aktörerna och förstärkte den gemensamma bilden av målgruppens komplexa behov och målbilden för satsningens helhetsangreppssätt och långsiktighet. Dessa faktorer var viktiga under initieringsfasen för att våga investera betydande resurser i lämpliga lokaler för de överenskomna boendeformerna.

3.1.1.3 Politiskt stöd

Det faktum att ett fördjupat samarbete mellan sektorerna i olika former (kontrakt, föreningsbidrag, IOP) har haft ett starkt lokalt stöd bland kommunala förtroendevalda har underlättat betydligt för ett nytt IOP. Det politiska stödet för samarbeten av detta slag i Göteborg har bland annat uttryckts i den lokala överenskommelsen (Idékom, 2012), som i sin tur är ett led i de nationella överenskommelserna (Regeringskansliet 2009; Regeringskansliet 2010). En kommunal handlingsplan för implementeringen av överenskommelsen (Göteborgs stad, 2014) formaliserade stödet för att utveckla fler IOP:er. Även ett ökat nationellt stöd för nya samverkansformer t.ex. genom Forum³ eller SKL (2015) har underlättat. Vidare har andra lokala exempel på IOP:er varit betydelsefulla i en kontext där det saknats kunskap och klarhet kring IOP:ernas juridiska status.

3.1.2 Utmaningar under initieringsfasen

Även om initieringen av IOP Ensamkommande har fortlöpt relativt smidigt så har detta partnerskap haft utmaningar att brottas med. Nedan beskriver vi några av de utmaningar under initieringsfasen som har behövt hanteras av partnerskapets initiativtagare.

3.1.2.1 Behovens komplexitet och oförutsägbarhet

Det som är ett av de viktigaste motiven för att initiera ett IOP, behovens komplexitet och oförutsägbarhet, kan i själva verket samtidigt ha varit den största utmaningen för både initieringen och upprätthållandet av partnerskapet. I ett tidigt skede av dialogen har de olika intresserade organisationerna diskuterat sig fram till en ungefärlig bild av behoven när det gäller ensamkommande nyanländas mottagande och vidare integration. Den initiala behovsbilden visade

³ <http://www.socialforum.se/om-forum-2/ideburetoffentligt-partnerskap/>

sig dock skilja sig ifrån de verkliga behoven. Detta har påverkat partnerskapets formering och genomförande.

Den ständigt skiftande migrationssituationen innebar svårigheter att förutse de ensamkommandes behov vilket försvårade planeringen av kommunens och de idéburna organisationernas insatser inom boende, omsorg och integrationstjänster. Detta bidrog vidare till tveksamheter kring samverkansmöjligheterna och partnerskapets innehåll. Initialt har partnerskapets insatser underlättats av en viss stabilitet i regeringens finansiering till kommuner direkt och indirekt mot de partner som tillhandahållit boendetjänster.

Den krisartade flyktingsituationen ledde så småningom till att partnerskapets uppdrag gradvis utökades till att ta emot en målgrupp med varierande status i asylprocessen (med permanenta eller temporära uppehållstillstånd) och med större variation av psykosociala behov. Det gick inte längre att avgränsa sig till ensamkommande barn med permanenta uppehållstillstånd vilket har inneburit ett större ansvarstagande från de idéburna organisationerna än man hade tänkt sig initialt, med flera organisatoriska och kunskapsmässiga utmaningar som följd.

3.1.2.2 Otydlighet kring rättsläget för IOP

Rättsläget för idéburet-offentligt partnerskap är fortfarande oklart. Detta har belysts i ett antal lokala rättsutredningar samt i flera aktuella utredningar från SOU. Utredningen för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13) skriver i sitt slutbetänkande: "Rättsläget på området är dock oklart och det saknas praxis vad gäller IOP. För närvarande måste därför de rättsliga förutsättningarna för ett IOP bedömas för varje enskilt partnerskap så att det inte strider mot vare sig upphandlings- eller statsstödsreglerna." I en utredning om rättsliga möjligheter för idéburet-offentligt partnerskap inom ramen för EU-lagstiftningen skriver dock Forum (2016) att "det finns helt klart utrymme enligt EU-rätten att ingå partnerskapsavtal i de fall som de idéburna organisationerna efterlyser, det vill säga när det inte finns en marknad eller en konkurrenssituation att vårda."

Göteborgs stad har genomfört en särskild rättsutredning (Göteborgs stad, 2015) där man konstaterar att det föreligger goda möjligheter att ingå IOP så länge Forums kriterier för IOP (Forum, 2010; Forum, 2017) är uppfyllda och det samtidigt föreligger en politisk vilja att stärka samarbetet med civilsamhället. Det är alltså för närvarande det politiska engagemanget som bidrar till att driva tillämpningen av IOP framåt. Förutom Civilsamhällesutredningen belyser

även Valfärdsutredningen (SOU 2016:78) IOP i sitt betänkande och konstaterar ”... att det finns unika kvaliteter som samverkan genom IOP bidrar med och som bättre bör tas tillvara och föreslår därför att Upphandlingsmyndigheten och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor får i uppdrag att gemensamt utarbeta en vägledning för hur samverkan mellan de offentliga och idéburna organisationerna kan utvecklas genom ingående av idéburet-offentligt partnerskap.”

IOP har även lyfts fram som en möjlig modell för en mer tillitsbaserad styrning. En vårdkedja för personer med demenssjukdom i Alingsås är ett IOP inom ramen för Tillitsdelegationen som skall studeras. Vidare har SKL i ett aktuellt positionspapper lyft fram IOP som ett viktigt verktyg för att utveckla samverkan mellan kommuner, regioner och civilsamhället (SKL, 2017). Man kan konstatera att det pågår mycket aktivitet för att tydliggöra rättsläget kring IOP samtidigt som det skapas en praxis för hur IOP kan utformas, se till exempel ytterligare rättsutredningar i Malmö stad (2015) och Alingsås kommun (Gärde Wesslau, 2015).

3.1.2.3 Olika organisationers identiteter (röst och service)

Forskningen visar att vissa former av samverkan med offentliga aktörer, till exempel upphandlingar, tenderar att leda till förlorad särart och oberoende röst hos de idéburna organisationerna (Baines *et al*, 2011; Bode och Brandsen, 2014) eller begränsa deras innovationsförmåga medan vissa andra partnerskapsformer kan ha helt andra, mer positiva, effekter (Bode och Brandsen, 2014). De förändrade spelreglerna sedan mitten på 80-talet i Sverige har inte heller varit särskilt gynnsamma för aktivare involvering av idéburna i tjänsteleverantörsrollen (Lundström och Wijkström, 2012).

Utifrån denna kontext och givet att det var boendelösningar som dominerade Göteborgs partnerskaps tidiga skede och integrationstjänster sågs som komplementära, kan man förstå en viss tveksamhet hos vissa idéburna aktörer till att ansluta sig till partnerskapet (Narbutaite Aflaki, 2016). Man fruktade att förlora sin identitet/röstprofil om man skulle åta sig att utveckla vissa tjänster i partnerskapets regi. Vissa organisationer valde att inte delta i samarbetet efter de initiala dialogerna av rädsla att tvingas in i en tjänsteleverantörsroll för boenden eller att bli skyldiga att tillhandahålla tjänster man inte ville. Det var framförallt organisationer som saknade erfarenheter som tjänsteleverantör genom upphandlingar som var tveksamma.

Lösningen blev att man konstruerade en unik modell för att fördela resurser till samtliga parter där inte alla behövde åta sig det mer reglerade uppdraget om boendetjänster. Detta möjliggjorde en partnerskapskonstellation med olika organisationsidentiteter där en rad nya och komplementära tjänster till ensamkommande kunde utvecklas med en bibehållen organisatorisk särart. Denna palett av olika tjänster var större än vad som skulle kunnat ha gjorts möjligt av enstaka tjänsteleverantörer (Narbutaité-Aflaki, 2016). Att man samtidigt kunde bibehålla olika organisationers identiteter kan ses som partnerskapets styrka.

3.2 Genomförandefas: Hur drivs IOP Ensamkommande?

Genomförandefasen påbörjades hösten 2015, direkt efter undertecknande av avtalet. Efter starten av IOP Ensamkommande kom snabba förändringar i migrationen och regeringens migrationspolitik tvingade partnerskapet att tidigt börja anpassa sig till de nya förutsättningarna. Gränsdragningen mellan genomförandefas och anpassningsfas är därför något luddig och fasererna går in i varandra. Kärnan i IOP Ensamkommande som byggdes upp under genomförandefasen bestod av två typer av tjänster: ungdomsboende (framförallt Hem för vård och boende, HVB) och ett antal partnerskapsgemensamma tjänster som kan ses som IOP:ets främsta mervärden.

3.2.1 Framgångsfaktorer under genomförandefasen

3.2.1.1 Partnerskapets samstyrning genom ömsesidigt inflytande och oberoende röst

Studier av innovativ samverkan inom välfärdstjänster och genom partnerskapsstyrning lyfter fram betydelsen av ett kollektivt ledarskap (Ansell och Gash, 2008) eller styrning i samverkan (Salamon och Toepler, 2015). Forskning om nätverks- eller partnerskapsstyrning lyfter gärna fram de offentliga aktörernas överordnade roll inte minst för att försvara viktiga samhällsvärden och demokratiska principer (Sørensen och Torfing, 2012). Idén om ett balanserat partnerskap mellan stat och civilsamhälle (Salamon och Toepler, 2015) öppnar däremot upp för idéburna aktörers inflytande genom bland annat en gemensam ledning av partnerskapet.

Ett av de kännetecknande dragen hos IOP:er är möjligheten till dialog och inflytande, framförallt vid formuleringen av gemensamma mål och villkor för insatser och inte enbart i genomförandet. Detta är i linje med idén om ett gemensamt ansvarstagande för gemensam insats och

parternas relativt jämlika inflytande i gemensamma beslutsprocesser. Alla parter har exempelvis kunnat påverka partnerskapets innehåll, dess mål och delmål samt utformningen av arbetssätt för partnerskapsgemensamma tjänster. Delaktigheten har åstadkommit genom representation i partnerskapets gemensamma besluts- och diskussionsstrukturer. De idéburna organisationerna har haft stor frihet att erbjuda och utforma tjänster för ensamkommande ungdomar utifrån sin kompetens och erfarenhet och efter förankring i partnerskapsstrukturen.

Utöver detta har både kommunen och idéburna partners kunnat påverka utformningen av de gemensamma styrningsinstrumenten som exempelvis normer, beslutsstrukturer⁴, processer och finansiella mekanismer eller kriterier för hur gemensamma tjänster behöver prioriteras vid bristande resurser och utifrån deras framgångar. Delaktigheten har bidragit till bättre kännedom om varandra, skapat tillit och fungerande kommunikation som har hjälpt till att lösa komplexa problem.

Ofta är de offentliga aktörerna i partnerskap med idéburna organisationer den starkare parten. Detta beror ofta på tillgång till eller beslutsrätt om finansiella resurser eller eftersom det är de som ger tillstånd för till exempel boendetjänster. För att hantera obalansen i makten har de idéburna organisationerna inom IOP Ensamkommande bildat en egen styrgrupp för att samordna sina ståndpunkter och uppträda som en jämbördig partner gentemot Göteborgs stad. Därför kan vi se uttryck för en relativt jämbördig relation i partnerskapets styrning eller snarare samstyrning genom den partsammansatta styrgruppen, speciellt under genomförandefasen. Det har varit av stor betydelse för partnerskapets hållbarhet att inflytande och dialog garanterades även vid förändrade politiska och finansiella omständigheter som i fallet med ny lagstiftning 2016 kring boendeformer och ersättningsnivåer.

Möjligheten att utgöra en oberoende röst finner vi som en ytterligare faktor för att stärka partnerskapets betydelse och legitimitet bland dess idéburna parter. Vi kan här urskilja två röstdimensioner: dels röstutövande inom partnerskapet och dels utåt, främst mot den offentliga politiken. I IOP Ensamkommande ser vi att enskilda idéburna organisationer har kunnat uttrycka sig kritiskt om exempelvis regeringens asylprocess och nya lagändringar som påverkar insatserna inom partnerskapet för att underlätta nyanlända ensamkommandes integration (se

⁴ En gemensam styrgrupp, idéburnas egen styrgrupp, samverkansgrupp, HVB-föreståndarnas möte, utbildningsgrupp för specifika HVB-utbildningsinsatser.

t ex rörelsen #vistårinteut⁵). Här upplever de idéburna parterna att partnerskapet har stärkt deras röstutövande. Idéburna organisationer har även riktat kritik mot stadsförvaltningens fragmentering och bristande kunskap om partnerskapets mål hos andra kommunala verksamheter och nämnder.

Parterna, inte minst de idéburna, har vid flera tillfällen kunnat reflektera kritiskt och öppet över partnerskapets styrkor, framgångar och vägar dit, bland annat genom samtal under gemensamma möten och seminarier med följeforskarna. Även påtagliga förändringar i partnerskapets politiska kontext har bidragit till en återkommande reflektion kring hur man lyckas med sina boenden och komplementära tjänster, vad som är möjligt och värt att behålla, samt vilken boendekvalitet man är redo och kapabel att tillhandahålla under förändrade omständigheter och inom partnerskapets regi. Denna öppenhet samt möjlighet att uttrycka sin röst i partsammansatta strukturer, även om ens röst är något begränsad i relation till kommunens, anser vi är en bidragande faktor till partnerskapets interna legitimitet och effektivitet i sina målsättningar.

Partnerskapsanda, dialog och tillit har smittat av sig även på relationerna mellan kommunen och enskilda idéburna organisationer inom de mer reglerade kommunala ansvarsområdena, där nya boende- och omsorgstjänster för ensamkommande har kunnat utvecklas inom ramen för partnerskapet. Även här har idéburna organisationer getts ett inflytande i tjänsteutformningen och bjudits in till dialog kring dess villkor – ett tema som vi vill beröra i fortsatt diskussion nedan.

3.2.1.2 Tillitsfull organisering

De flesta välfärdstjänster (boende, social omsorg för ensamkommande, ...) är i hög grad reglerade av gällande lagstiftning. När boendetjänster organiseras under kommunens tillstånd, som i IOP Ensamkommande, uppstår en konflikt för den kommunala aktören mellan att å ena sidan skapa jämbördiga relationer – i enlighet med IOP – och å andra sidan samtidigt vara reglerande. Detta kan vara enklare i upphandlade entreprenader med detaljreglerade krav på utföraren. De senare rekommenderade relationsformerna med fokus på marknadslogik och professionalisering har kritiserats för de begränsningar de innebär, särskilt för de idéburna aktörerna (Montin, 2016; Bode och Brandsen, 2014; Wijkström, 2012). Överlag har debatten

⁵ <http://vistarinteut.org/>

om styrning av välfärden under de senaste åren kretsat bland annat kring (1) fragmenterade insatser där det saknas någon som ser till helheten och där individen själv behöver koordinera aktörerna, (2) ekonomistyrningsmodeller som inskränker professionens frihet och (3) detaljreglerade kontrakt som förhindrar anpassning av insatser efter individens behov och som bromsar innovation. Regeringen har därför tillsatt en utredning (Tillitsdelegationen, Dir. 2016:51) som bland annat har som uppdrag att ta fram modeller för tillitsbaserad styrning av de offentligt finansierade välfärdstjänsterna. Enligt delegationens direktiv ”finns ett behov av att vidareutveckla en tillitsfull styrning av välfärdstjänsterna som bygger på ett ömsesidigt förtroende mellan berörda aktörer. Den aktör som ansvarar för verksamheten måste ha utrymme att utveckla den och den aktör som styr måste kunna lita på att verksamheten utvecklas på ett rättssäkert, behovsstyrt, ändamålsenligt, samhällsekonomiskt effektivt sätt och i enlighet med uppsatta mål och att välfärdstjänster av god kvalitet levereras till medborgarna.”

Detta utgår ifrån att relationen mellan parterna behöver vara mer tillitsbaserad än i marknadsbaserade eller byråkratiska styrningsformer där handlingsutrymme för första linjens personal begränsas. Inom IOP Ensamkommande utvecklade den annars styrande parten (Göteborgs stad) en tillitsbaserad organisering av partnerskapet för de mer reglerande boendena. Initialt byggde denna organisering på dialog kring vad som behövde göras.

Trots att kommunens överenskommelse med de idéburna organisationerna om boendetjänster⁶ i stort sett liknar de kvalitetskrav som har ställs i mindre entreprenader skiljer sig kommunens attityd och därmed styrning. Kommunens relationer till de idéburna organisationerna i frågan om boendetjänster för ensamkommande skiljde sig även från de relativt snäva beställar–utförar-relationer som vissa idéburna partners normalt var vana vid från offentliga upphandlingar (Narbutaité Aflaki, 2016). Det som skiljde sig var sättet att förmedla kommunens kvalitetskrav (då idéburnas HVB-verksamhet sker under kommunens tillstånd), men till viss del även vilken frihet de idéburna organisationerna hade att utforma sin boendeverksamhet efter egna principer och kvalitetsutvecklingsmetoder. Till skillnad från vid kontrollbaserad eller misstroendebaserad styrning (Montin, 2016) användes här dialog i mycket högre utsträckning som en styrningsform, även om kommunen ofta har ett maktövertag exempelvis när det gäller vilka ungdomar som placeras i partnerskapets boenden

⁴ I IOP Ensamkommande äger kommunen tillstånd att driva de idéburna organisationernas boendeverksamheter och därmed rätten till viss översyn utöver IVO.

eller i att ställa specifika kvalitetskrav. Vilka och hur många ungdomar som skall tas emot samt generella principer om hur deras boende skall organiseras eller vilka komplementära tjänster som ska erbjudas och i vilken utsträckning, är exempel på frågor. Genom dialogen får kommunen en starkare tillit till de idéburna organisationernas kunskap, innovationskraft och tjänstekvalitet och verkar inte begränsande på dess särart. Samtidigt har de idéburna organisationernas flexibilitet starkt bidragit till partnerskapets framgång. Tillitsfull organisering har bidragit till att man bättre kunnat hantera förändringar i tjänsteinnehållet än vad som hade varit möjligt inom ramen för enskilda privat–offentliga kontrakt.

Viktiga delar i IOP Ensamkommande har alltså varit tilliten till varandras förmåga att upprätthålla fungerande relationer, kompetensen att hantera ett förestående samhällsproblem (Das och Teng, 2001) samt förmågan till ett stödjande ledarskap i anpassningen till nya utmaningar. Tillämpningen av dessa delar även inom de mer reglerade boendetjänsterna visar på viljan till ett gemensamt ansvarstagande i tjänsteutvecklingen och strävan efter jämbördiga relationer. En tillitsfull organisering med inslag av stödjande ledarskap har i sin tur ökat partnerskapets interna framgång och legitimitet.

3.2.1.3 Drivna individer och etablerade relationer

Det är aktörerna närmast målgruppen, medarbetare i verksamheterna, som spelar en avgörande roll för utveckling samt anpassning av ändamålsenliga tjänster och därmed för uppfyllelse av partnerskapets mål som till exempel kvalitet i mottagande, välbefinnande och integration. Dessa aktörer kan ses som en förmedlare mellan målgruppens upplevda behov och organisationers resurser och kunskaper. Många gånger, särskilt vid nyupptäckta behov, har dessa aktörer drivit igenom tjänsteinnovationer som kompletterar befintliga kommunala tjänster. För att dessa aktörer skall kunna göra sitt yttersta krävs rätt förutsättningar, något som både kan förstärkas eller försvåras i ett partnerskap.

En fördel med partnerskapsformen är dess breda perspektiv och kunskap om målgruppen som underlättar ovan beskrivna tjänsteutveckling. Tilliten i partnerskapet öppnar möjligheter till självorganiserade och organisationsöverskridande plattformar för diskussion, kunskapsutbyte, beslutsfattande och lärande och därmed minskar transaktionskostnaderna för de enskilda organisationerna. Här är gemensam förståelse, ansvarstagande och fungerande kommunikation mellan organisationsaktörer, framförallt på medarbetarnivå (professionella och volontärer), en viktig förutsättning för tjänsteutvecklingen.

Partnerskapen kan även möjliggöra större tillgång till resurser för utveckling av nya tjänster som annars skulle haft svårt att få finansiering. I IOP Ensamkommande har partnerskapet t.ex. överfört resurser från ersättningen för boendeinsatser till mervärdesinsatser för att öka ensamkommandes möjlighet till integration⁷.

När partnerorganisationerna delar förståelsen av sitt ömsesidiga beroende i strävan att uppfylla partnerskapets målsättningar läggs grunden för ett sammanhållet och därmed mer effektivt partnerskap. Särskilt viktigt är att aktörernas operativa funktioner inser hur andra parter kan underlätta genomförandet av deras åtagande liksom hur de i sin tur kan stödja andra partnerorganisationer i deras insatser för att bemöta behoven hos målgruppen. Alla delar i partnerskapet tar på det sättet ansvar för helheten och ökar därmed dess relevans och mervärde. Partnerskapets hållbarhet beror på hur meningsfullt det upplevs för deltagarna. Inom IOP Ensamkommande ser vi att det kan handla om att organisationer genom ett partnerskap får möjlighet att öka sin påverkan i den lokala policyutformningen, att ta del av varandra genom kunskapsutbyte och erbjuda en mer samlad och mer effektiv insats för målgruppen, att pröva innovativa tjänster eller komma in i nya verksamhetsområden genom tillgång till nya finansiella resurser.

3.2.1.4 Den kollektiva ledningens förmåga att ange strategisk riktning och stöd

Det är ingen tvekan om att partnerskapets relationer och organisering har spelat en viktig roll för satsningens innehåll, angreppssätt och för de specifika tjänster som kunnat utvecklas. Här väljer vi lyfta fram den kollektiva ledningens och organiseringens betydelse för partnerskaps-gemensamma insatser och därmed framgångarna med dess måluppfyllelse (extern framgång). En stor fördel med partnerskapet i Göteborg har varit dess gemensamma styrgrupp med representanter från samtliga parter. Styrgruppen har spelat en viktig roll för att ena organisationerna kring ett gemensamt perspektiv på behovsgruppen, partnerskapets mål och arbets-sättet för att nå dessa både initialt och vid oväntade utmaningar. Den partssammansatta ledningen har varit avgörande för att upprätthålla ett helhetsperspektiv genom att förankra den

⁷ I IOP Ensamkommande går 50 kr från varje dygnsersättning från boendet till en gemensam pott som används för s k mervärdesinsatser för att öka nyanländas meningsfulla tillvaro och integration. Användningen av dessa resurser beslutas inom partnerskapet och kan innebära stöd för fritidsaktiviteter, arbetsträning eller sociala kontakter.

gemensamma målsättningen, identifiera, fördela och koordinera individuella organisationers roller i insatsen samt prioritera resursanvändningen. Styrgruppen hade stöd av den partssammansatta samverkansgruppen samt föreståndargruppen som hanterade operativa frågor och själva organiserade insatserna för målgruppen. Denna styrning skapade delaktighet, gemensamt ansvarstagande, hjälpsamhet mellan alla organisationer, hållbarhet och flexibilitet, och skapade bättre förutsättningar för att lösa komplexa problem än vad som hade varit möjligt i enskilda organisationer. På så sätt spelar den gemensamma ledningen både en strategisk ledande och en faciliterande roll.

3.2.2 Utmaningar under genomförandefasen

3.2.2.1 Behovskomplexitet samt behov av smidigare kommunikation och samverkan

Inom ett idéburet–offentligt partnerskap finns behov hos aktörerna att samverka med varandra på operativa nivåer. När deltagande organisationer har olika fokus och uppdrag kan en svårighet uppstå att få till en fungerande kommunikation och kunskapsöverföring mellan olika operativa enheter inom partnerskapet. Detta blir särskilt uppenbart vid förändringar av målgruppens behov eller snabba politiska förändringar som till exempel inom regelverk eller finansiering vilka i sin tur skapar oro i organisationerna, med personalomsättning och bristande kontinuitet inom partnerskapet. Både uppdragets komplexitet och ständiga förändringar i omgivningen försvårar helhetsperspektiv och samordning av insatser. En lösning har i IOP Ensamkommande varit att skapa egna kommunikationsvägar och samverkansrutiner mellan enskilda organisationer för mer integrerade tjänster. Vi kan se att partners hittills har dragit stora fördelar av varandras kunskaper och perspektiv och att strävan efter komplementära insatser mot samma målgrupper har lett till en utökad samkoordinering, kunskapsutbyte och lärande. Inte minst på grund av kontextuella utmaningar återstår det dock en del arbete med att förbättra samspelet och det gemensamma ansvarstagandet särskilt mellan medarbetare på boenden och medarbetare med kompletterande uppdrag.

En relaterad utmaning är att finna fungerande kommunikationsvägar och åstadkomma kunskapsöverföring mellan alla partnerskapsstrukturer: styrgrupp, samverkansgrupp, tillfälliga arbetsgrupper och enskilda organisationer, samt att säkra kontinuitet. I IOP Ensamkommande har man underlättat kommunikation och samverkan genom att bland annat klargöra olika

partnerskapsstrukturers ansvar, identifiera länkande individer samt eftersträva större förankring av partnerskapets mål och fördelar hos operativa aktörer.

En lärdom från IOP Ensamkommande är att det kan ta tid att etablera fungerande relationer och kommunikation mellan skilda organisationer och verksamheter, men även mellan partnerskapsstrukturer, och att det kräver en ömsesidig förståelse och intresse av varandras bidrag.

3.2.2.2 Ledning och styrning av partnerskapet: att underlätta och förankra partnerskapets måluppfyllelse

Ledningens roll i denna typ av partnerskap kan ses som en facilitator för olika parter möjlighet att göra sin röst hörd, utveckla strategier för konfliktlösning, och att underlätta konsensus och måluppfyllelse (Ansell och Gash, 2008). I IOP Ensamkommande har den partnerskapsgemensamma ledningen haft mindre bekymmer med bristande konsensus mellan parterna i genomförandefasen. Däremot har ledningen i ökande grad stött på två viktiga lednings- och styrningsutmaningar.

För det första kan ett partnerskapsgemensamt åtagande innebära vissa risker för att en del organisationer tar på sig mer än de förmår att leverera. Ledningens kontinuerliga utmaning har här varit att balansera mellan de ambitiösa gemensamma åtagandena att tillhandahålla trygga boenden, grundläggande omsorg samt relevanta integrationsåtgärder och att underlätta för de idéburna organisationerna att uppnå dessa höga krav. Det finns därför ett ständigt behov av att från ledningens sida både förankra de gemensamma målen för partnerskapet mellan och inom partnerorganisationerna samt att redan i ett tidigt skede fundera över rättvisepprinciper i resursorganiseringen och stöd till partners. Här har vissa idéburna organisationer upplevt att även den innovativa lösningen med omfördelning av offentliga resurser till partnerskapsgemensamma tjänster hade sina brister.

En annan viktig utmaning, speciellt i en stor kommun som denna, har varit att etablera en dialog kring partnerskapets förutsättningar att uppnå sina mål med representanter från andra kommunala verksamheter vilkas agerande tydligt påverkar förverkligandet av de partnerskapsgemensamma åtagandena. De idéburna parterna har upplevt bristande samordning mellan den deltagande enheten (Social resurs) och andra förvaltningsenheter (till exempel i

stadsdelarna) där de senares agerande i vissa avseenden avvek från partnerskapets överenskommelse. Det faktum att stadens olika förvaltningar varken varit involverade i partnerskapets initiering eller kände till partnerskapets principer och mål försvårade dialogen mellan Social resursförvaltning och de andra förvaltningarna. En lärdom är att tidigt beakta berörda kommunala (regionala) verksamheters möjlighet att ansluta till partnerskapet alternativt hitta andra lämpliga vägar att samverka kring partnerskapets mål.

3.3 Anpassningsfas: Hur anpassar man till nya förutsättningar?

Anpassningsfasen trädde grovt sagt i kraft när regeringen ändrade förutsättningarna med ny lagstiftning. Ett partnerskap är en dynamisk företeelse som behöver ett ständigt sökande efter gemensamma vägar att hantera nya utmaningar. Vår studie av IOP Ensamkommande visar på att partnerskap kan få stora svårigheter vid drastiska förändringar i dess kontext som kan leda antingen till partnerskapets upplösning eller till anpassning. I detta partnerskap har man valt anpassningen till nya politiska och ekonomiska förutsättningar samtidigt som man har tillhandahållit tjänster till ungdomar. Nedan sammanfattar vi de faktorer som vi bedömer har haft en särskilt stor betydelse för partnerskapets överlevnad och fortsatta utveckling.

3.3.1 Framgångsfaktorer under anpassningsfasen

3.3.1.1 Partnerskapets relationer, tillit och viljan

Regeringens ändringar i migrationslagstiftningen under 2016 och 2017 har påverkat ensamkommande minderårigas möjlighet till permanenta uppehållstillstånd, familjeåterförening, samt tillgång till kommunalt erbjudna boenden och omsorg efter avslag på asylansökan. Vidare har regeringen ändrat kraven på boendeformerna, framförallt för ungdomar som fyllt 18 samt gruppen 16–17-åringar. I samband med att även de statliga ersättningarna till kommuner förändrades från 1 juli 2017, där framförallt ingen ersättning erbjuds för temporärt obelagda boendeplatser på HVB-hem eller på den nya boendeformen stödboende, samt att ersättningen per ungdom och dygn minskar med flera hundra kronor,⁸

⁸ Fr o m 1 juli sänks 2017 ersättningen från 1900kr per barn/ungdom och dygn i ett HVB-boende till 750kr för ungdom 18-21år med uppehållstillstånd som bor kvar på ett ungdomshem. För barn under 18 (men i praktiken mest för de under 16) får kommuner 1350kr per placerat barn. Se regeringskansliets meddelande om beslutet: Regeringskansliet 2016: 31ff.

tvingas kommunen att både drastiskt minska antalet egna HVB-hem samt omvandla HVB-hem med större personalkapacitet och mer omvårdnad till enklare boendeformer, så kallade stödboenden. För IOP Ensamkommande har dessa förändringar orsakat stor osäkerhet kring partnerskapets förutsättningar att uppnå sina ursprungliga kvalitetsmål utifrån de överenskomna villkoren.

Det gemensamma åtagandet och tilliten mellan parterna i IOP Ensamkommande har varit avgörande för att anpassa partnerskapet till de nya förutsättningarna. Tilliten skapades i genomförandefasen genom transparenta samverkansforum, solidariska finansieringsmodeller och en maktbalans mellan huvudparterna Göteborgs stad och en samordnad grupp av idéburna organisationer. I anpassningsfasen var det ömsesidiga beroendet mellan parterna inte lika påtagligt längre då framförallt kommunens minskade behov av boende och lägre ersättningar minskade dess möjlighet att leva upp till partnerskapets mål om ett bra mottagande. Det som nu möjliggjorde partnerskapets fortlevnad genom anpassningsfasen var viljan att värna om partnerskapsrelationen. För att bevara relationerna har också de idéburna organisationerna gått med på att sänka sina ambitioner och den kommunala parten gått med på att under en övergångsperiod bibehålla ersättningsnivåerna⁹.

Tilliten till varandra i ett IOP hänger ihop med nyfunna roller och möjligheter till inflytande i viktiga beslut, inte minst över partnerskapets villkor. Partnerskapet förutsätter att en kontinuerlig dialog förs kring målen och vägar att nå dit, och kanske framförallt när kontexten i vilken man verkar förändras.

3.3.1.2 Balanserat partnerskap och kompromissberedskap

En utmaning för IOP Ensamkommande har varit att hålla sig både till partnerskapets ursprungliga mål samt till principer om alla parter möjligheter till inflytande och dialog när regeringen förändrade förutsättningarna. Förändringarna i regelverket resulterade i ökade krav på Göteborgs stad att säkerställa resurser för partnerskapets boendetjänster med minskad statlig finansiering, samtidigt som man hade krav på sig att tillhandahålla beredskapsplatser. Den

⁹ Justering av idéburet offentligt partnerskap med anledning av förändrade förutsättningar för boendeplasseringar för ensamkommande barn och unga, antagen av styrgruppen tidigt 2017.

osäkra framtiden medförde omorganisering i socialresursförvaltningen med efterföljande personalomsättning. På så sätt har det ursprungliga stödet och förståelsen för partnerskapets anda (dess principer och mål) delvis gått förlorat vilket medförde att man under kortare period riskerade att hamna i en tvist om partnerskapets status och fortsatta överlevnad. Även medias negativa rapportering om Göteborgs Stad och dess verksamhet för ensamkommande hade påverkan på partnerskapets legitimitet.

Partnerskapets villkor omförhandlades med målet att säkra partnerskapet och anpassa det till de nya villkoren. Inte minst för nya personer från kommunen som inte hade varit med under initieringsfasen blev det en utmaning att hantera IOP-samarbetet som en överenskommelse som är i ständig förändring utifrån ändrade behov. Här spelade policyentreprenörerna från initieringsfasen en viktig roll. En strategisk förhandlingsgrupp skapades med representanter för Göteborgs stad respektive de idéburna organisationerna. Vi ser återigen att nya partnerskapsstrukturer skapades för att balansera mellan de idéburna organisationernas och Göteborgs stads intressen. Det visar på båda sidornas medvetenhet om nödvändiga anpassningar och kompromissberedskap. Den partsammansatta ledningens vilja att hålla samman med fokus på de gemensamma målen har varit avgörande för partnerskapets överlevnad.

3.3.2 Utmaningar under anpassningsfasen

3.3.2.1 Balansering mellan konflikt och konsensus samt mellan kontinuitet och förändring

Här väljer vi att uppmärksamma två viktiga och relaterade partnerskapsutmaningar som aktualiserades i anpassningsfasen i Göteborg, nämligen en balansgång mellan konflikt och konsensus och mellan kontinuitet och förändring. En av utmaningarna är att inte stagnera vid en alltför stark konsensus kring exempelvis etablerade tjänster, men inte heller disintegreras på grund av förändringar i omgivningen och ökande konfliktgrad. Oenigheter kan uppstå kring sakfrågor som t.ex. vilka tjänster som skall fortsätta under förändrade omständigheter, vilken kvalitet som ska eftersträvas. Framförallt kan oenighet uppstå kring tillämpning av grundläggande partnerskapsprinciper som t.ex. möjligheter att föra dialog, bevara transparens och alla parter inflytande.

Det fanns risk i IOP Ensamkommande att balansen mellan konsensus och konflikt kunde svikta vid större oenigheter, framförallt i boendefrågor men även kring hanteringen av ungdomar i åldersgruppen 18–20 år. Konflikten i detta fall handlade om partnerskapets missnöje med hur

staden valde att tolka regelverket kring att skriva ut de ensamkommande som har blivit uppskrivna till 18 år, trots partnerskapets förpliktelse att i linje med kommunens tidigare strategi ta hand om ungdomarna fram tills de fyller 21 år. De idéburna organisationerna var klivna i sin röstroll och i hur deras kritik mot andra kommunala funktioners (till exempel stadsdelsnämndernas) hantering av ungdomar i denna åldersgrupp kunde påverka själva partnerskapet.

Partnerskapets anpassning kommer nog inte att stanna vid den omförhandlade överenskommelsen som antagits i början av 2017. Politiska förändringar som har tvingat fram vissa omförhandlingar i den ursprungliga överenskommelsen kan vidare innebära en viss fara för att kommunen tar till en starkare styrning av vilka typer av boenden de idéburna organisationerna bör inrikta sig på. Detta kan leda till större diskrepans mellan å ena sidan de idéburna organisationerna och å andra sidan kommunens (och regeringens) syn på vägar till gemensamma mål i ett bra mottagande av ensamkommande, till skillnad från det samförstånd som rådde i partnerskapets tidiga skeden. Samtidigt hotas de pågående insatsernas kvalitet och kontinuitet av förändringar i finansieringsunderlaget på längre sikt.

Den dynamiska kontexten omöjliggör med andra ord stagnation i insatsen och kräver anpassningar samtidigt som partnerskapet verkar vara redo att så långt som möjligt prioritera fungerande lösningar och tjänster och säkra deras kontinuitet genom ett gemensamt ansvar.

En lärdom är att partnerskap av denna typ verkar kräva ett ständigt kompromissande mellan den offentliga och idéburna sektorn för att överleva och vara legitima och fruktbara. Särskilt vid förändringar i den politiska kontexten är aktörernas långsiktighet och den betydelse de tillmäter relationer, partnerskaps principer, ömsesidiga beroenden och tillit till varandras kompetenser grundläggande för att uppnå kompromisser och behålla partnerskapets ambitioner.

3.3.2.2 Minskad statlig efterfrågan och otydlighet kring omställning

Under partnerskapets etablering har organisationerna varit relativt fria att utveckla egna idéer då man i början av partnerskapet hade tillgång till större offentliga resurser på grund av generösare ersättningsregler. Denna frihet kom dock att begränsas i partnerskapets senare fas då ändringar i regeringens politik och ersättningsnivåer för boendetjänster har förändrat efter-

frågan och resursunderlaget. Parterna har varit tvungna att överväga antingen anpassning eller avslut av sina boenden samt komplementära tjänster efter en ganska kort provperiod. IOP Ensamkommande har hittat en övergångslösning genom att i dialog komma överens om acceptabla förändringar på kort sikt för att kunna bibehålla det ursprungliga partnerskapets mål samtidigt som det förändrade regelverket bidrar till en ännu större osäkerhet kring IOP Ensamkommandes framtid. Omställningen från HVB till andra boendeformer, som till exempel de starkt efterfrågade stödboendena, väcker frågor om boendeformens lämplighet utifrån partnerskapets mål och behovsbild. I omställningen uppstår samtidigt brist på tydlighet kring de byråkratiska kraven för tillstånd samt kommunikationsutmaningar mellan kommunen och de idéburna organisationerna gällande dessa krav vilket försvårar de idéburna parternas möjlighet att fortsätta bedriva boendeformer som efterfrågas på lång sikt.

En utmaning kan vara svårigheten att enas kring behövliga avgränsningar och prioriteringar samt parternas egna möjligheter att kvarhålla de tjänster som inte längre kan finansieras via gemensamma resurser. Detta påverkar naturligtvis partnerskapets framgång i tjänsteutvecklingen. Från ett annat perspektiv kan partnerorganisationer välja att behålla egna nu beprövade insatser för målgruppen genom att försöka finna annan finansiering.

4 Diskussion och sammanfattning

4.1 Sammanfattning av framgångsfaktorer och utmaningar

En sammanfattning av identifierade framgångsfaktorer och utmaningar visas i tabell 1.

Tabell 1. Tabellen visar identifierade framgångsfaktorer och utmaningar för respektive fas.

	Initieringsfas	Genomförandefas	Anpassningsfas
Framgångsfaktorer	Policyentreprenörer och etablerade relationer Tillit, öppenhet och gemensamma mål Politiskt stöd	Partnerskapets samstyrning genom ömsesidigt inflytande och oberoende röst Tillitsfull organisering Drivna individer och etablerade relationer Den kollektiva ledningens förmåga att ange strategisk riktning och stöd	Partnerskapets relationer, tillit och viljan Balanserat partnerskap och kompromissberedskap
Utmaningar	Behovens komplexitet och oförutsägbarhet Otydlighet kring rättsläget för IOP Olika organisationers identiteter (röst och service)	Behovskomplexitet samt behov av smidigare kommunikation och samverkan Ledning och styrning av partnerskapet: att underlätta och förankra partnerskapets måluppfyllelse	Balansering mellan konflikt och konsensus samt mellan kontinuitet och förändring Minskad statlig efterfrågan och otydlighet kring omställning

4.2 IOP i en nationell politisk kontext

4.2.1 IOP och nationella aktörer

I våra intervjuer med nationella aktörer som Forum, Sveriges kommuner och landsting (SKL), Famna, Upphandlingsmyndigheten (UHM) och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) finner vi att samarbetsformen idéburet-offentligt partnerskap uppfattas på olika sätt. Å ena sidan ser man IOP som en slags offentlig upphandling som anpassas till de idéburna organisationernas särart, å andra sidan ser man det som en tredje väg för samverkan mellan offentliga och idéburna aktörer, som kännetecknas av en dialog mellan parterna och jämbördiga relationer, till skillnad från ett statligt bidrag eller en detaljreglerad offentlig upphandling.

De befintliga utredningarna kring IOP:ernas juridiska status (se t ex Forum, 2016a) har hittills klargjort att upphandlingsregler inte bör tillämpas för överenskommelser under basbeloppet 750 000 euro. Betydligt större förvirring råder kring både när IOP ska anses vara en tillämpbar form ovanför beloppet och under vilka förutsättningar det kan tillämpas överhuvudtaget. Detta trots att det finns ett antal kriterier listade av Forum sedan 2010 samt i rapporten från 2016 (Forum 2016a). Vissa nationella aktörer anser att dessa kriterier inte är tillräckligt klara eller kanske ens följs i alla IOP. Det finns fortfarande frågetecken kring vad kärnan i IOP-samarbetena är och vad som skiljer denna samarbetsform från andra dialogbaserade samarbetsformer och därmed vilka samarbeten som egentligen borde få kalla sig för IOP. Här kan vi konstatera att samtliga intervjuade nationella organisationer efterfrågar större kunskapsunderlag och de flesta, med undantag för Forum, även större juridisk klarhet.

Utifrån våra samtal med de ovan nämnda nationella aktörerna har vi sammanställt en översikt, se tabell 2, över de oftast åberopade hindren för en aktivare och bredare tillämpning av IOP. Översikten inkluderar även faktorer som anses kunna locka aktörer till ett IOP eller som kan ses som IOP-främjande hos både offentliga och idéburna aktörer.

Tabell 2. Vad främjar eller hindrar ett IOP utifrån nationella aktörers perspektiv?

	Hos offentliga aktörer	Hos idéburna aktörer	Allmänna faktorer
Vad främjar ett IOP?	Att situationen är komplex, givna lösningar inte fungerar och det krävs nya samverkansmodeller Politisk vilja och att drivande aktörer på båda sidor finns	Att villkor för dialog skapas Att civilsamhällets aktörer ses som (mer) jämbördiga partners	Gynnsam politisk kultur Att det finns eller skapas tillitsfulla relationer i det initiala skedet Behov som kräver att man ser hela människan och där båda aktörers kompetens behövs i samverkan
Vad hindrar ett IOP?	Brist på kunskap om villkor och arbetsätt för IOP Osäkerhet kring juridiskt utrymme, rädslan att göra fel Byråkratisk organisationskultur och invanda spår Bristande kunskap om civilsamhällets potential, särart, villkor	Rädslan för utestängning Rädslan för maktobalans, förlora oberoende röst Detaljstyrning från offentliga aktörer En möjlig förlorad särart och självständighet	Timing av initiering Bristande tillit till IOPs förmåga att möta samhällsbehov

Bland de viktigaste hindren för att ett IOP-samarbete ska komma till stånd noterar vi svårigheten att tolka de juridiska förutsättningarna för IOP, inte minst när det gäller frågan om vad som anses som en marknad och gränsdragningen mellan bidrag, statligt stöd och upphandlingar. Samtidigt uttrycker alla intervjuade nationella aktörer att det finns positiva effekter med IOP för att lösa samhällsutmaningar.

Det verkar finnas en spänning mellan två tänkesätt: (1) en juridisk, snäv tolkning av lagutrymme och (2) en politik som strävar efter att anpassa utformningen av välfärdstjänster efter samhällets behov (Montin, 2016). Detta kan hos offentliga aktörer leda till en tröghet att pröva okända samverkansformer vilket skulle kunna överbryggas genom ökad kunskap om civilsamhället och nya samverkansformer.

Vissa idéburna aktörer, särskilt de som inte har erfarenhet av IOP, kan vara skeptiska mot nya samverkansformer av rädslan att förlora sitt oberoende, sin särart och kritiska röst eller för att inte ens bli inbjudna att diskutera samverkan. Det är lätt att fortsätta som man alltid har gjort, vilket är en välkänd institutionaliseringsproblematik. Samtidigt ger våra intervjuer uttryck för andra inom partnerskapslitteraturen kända dilemman: behovet av att balansera mellan partnerskapets bredd och inkludering på ena sidan och förmågan att samspela och uppnå en önskvärd samhällsförändring på andra sidan (Mörth och Sahlin-Andersson, 2006).

Vid en fråga om vad som behövs för att främja IOP som samverkansform påpekade flera intervjuade förståelsen för problemets karaktär och komplexitet samt behovet av en samordnad insats som gör det möjligt att se hela människan. Förståelsen och tilliten till civilsamhället och dess potential för innovativa sociala lösningar samt rätt timing är andra viktiga faktorer. Ibland är också lokala händelser och lokalpolitiskt eller folkligt stöd, eller brist därpå, avgörande för initiering av partnerskapet. En intressant observation är att beträffande IOP så råder det oklarhet hos flera intervjuade nationella aktörer kring modellens fördelar för både offentliga och idéburna parter. De nationella aktörerna saknar delvis erfarenhet och kompetens för att agera vägledare för intresserade aktörer.

Förutom de juridiska aspekterna kretsar mycket av diskussionen kring IOPs fördelar och förutsättningar när det gäller följande två frågor: (1) Representerar IOP en ny form av samverkansrelation i den nutida svenska välfärdskontexten? (2) Är IOP en bra eller till och med bättre än andra samverkansformer för att hantera specifika samhällsutmaningar? Troligtvis finns här olika perspektiv. En nationell myndighet har den generella politiken för ögonen och ser tillgången till en mångafald av samverkansformer som något som är generellt bra medan man på lokal nivå ser samverkan som ett medel att lösa en lokal utmaning. Dessa frågor bör uppmärksammas mer.

Frågan vad som främjar eller hindrar ett IOP bör ställas i relation till vad en sådan ny form av samverkan egentligen står för i praktiken. Bland de frågor som har uppkommit i samtal återkommer frågan om hur IOP eller liknande samverkansformer ska vara designade och reglerade för att vara tilltalande för bägge sidorna. Flera nationella aktörer menar att dessa partnerskap kräver nya former av styrning och relationer som bygger mer på tillit och ömsesidigt ansvarstagande. Nedan presenteras kortfattade reflektioner med grund i vår empiriska studie på IOP Ensamkommande.

4.2.2 Vad är kärnan i ett IOP?

Normerna för relationerna i ett IOP bygger indirekt på principer uttalade i nationella, regionala och lokala IOP-överenskommelser (Regeringskansliet 2009; Idékom, 2012; IOP Göteborg, 2015). En lärdom från IOP Ensamkommande är att ett IOP fordrar ett gemensamt åtagande och ansvar för att utveckla en kollektiv styrning av partnerskapets insatser. Vid styrning av reglerade välfärdstjänster där den offentliga aktören har ett lagstadgat ansvar betyder det att parterna inte kan använda samma mekanismer som i till exempel upphandlade kontrakt utan behöver utveckla mekanismer som bygger på dialog, tillit och öppenhet. I stort fordrar partnerskapssamverkan arrangemang som speglar strävan efter mer jämbördiga relationer vilket innebär att de idéburna aktörerna ges möjlighet till inflytande över partnerskapets utformning, innehåll och mer operativa styrning.

Samtidigt är inte IOP Ensamkommande något praktexempel på ett perfekt balanserat partnerskap. Både vår och en tidigare studie (Portin, 2016) har funnit vissa normativa partnerskaps-samspeleprinciper i IOP Ensamkommande. Till exempel har högt oberoende, och därmed gynsamma förutsättningar för de idéburna parterna att utöva sin särart, inte har kunnat tillämpas helt ut – det gäller framförallt i de reglerade boendetjänsterna. Trots det finner vi att den kommunala parten har försökt att anpassa sina relationer och sin styrning av de idéburna parterna till en mer indirekt och tillitsbaserad styrning.

Vi kan därmed konstatera att IOP-modellen i Göteborg i praktiken grundas i ett antal både skrivna och oskrivna normer som blir vägledande genom olika partnerskapsfaser. I IOP Ensamkommande kan vi urskilja följande normer som styr partnerskapsrelationerna och som relaterar till normer uttryckta i de nationella och lokala överenskommelserna, Forums idéer samt IOP Göteborgs överenskommelse:

- (1) Självständighet och oberoende
- (2) Dialog
- (3) Öppenhet och insyn
- (4) Långsiktighet
- (5) Mångfald
- (6) Kvalitet
- (7) Ömsesidigt ansvarstagande och inflytande
- (8) Gemensamt lärande
- (9) Tillitsbaserad organisering

Därmed kompletterar vi de allmänt förespråkade samverkansprinciperna (1–6 ovan) med ytterligare tre principer: Ömsesidigt ansvarstagande och inflytande (7); gemensamt lärande (8) och tillitsbaserad organisering (9). Det senare har även uttrycks som en viktig IOP-norm av Forum (2010). Dessa principer anser vi som centrala för att skapa mer jämbördiga partnerskapsrelationer och för att leva upp till ambitionen hos de idéburna–offentliga partnerskapen att vara en tredje väg mellan föreningsbidrag och upphandling (Forum, 2010). Vi menar att relationerna i ett IOP som grundar sig i dessa principer inte behöver innebära att den offentliga parten riskerar att förlora insyn eller kontroll över resultaten utan snarare att man i dialog med varandra, och genom ett öppet och reflekterande förhållningsätt och lärande, söker finna vägar att anpassa insatsen efter ständigt föränderliga omständigheter utifrån ett bibehållet helhetsperspektiv. Vi ser IOP framförallt som en samverkansmodell som uppstår i en situation som kräver ett helhetsperspektiv och där både offentliga och idéburna aktörers kompetenser, kunskaper och resurser samspelar i ett gemensamt försök att definiera samhällsbehov, utveckla angreppssätt och lärande.

IOP handlar om samverkan kring komplexa samhällsbehov för vilka offentliga aktörers kunskap och handlingsmöjligheter inte längre räcker till och där idéburna organisationer genom ett ömsesidigt inflytande, delat ansvarstagande och närheten till behovsgruppen kan bidra till policyutveckling och innovation. Från våra samtal med IOP-deltagare kan vi även konstatera att ett IOP, som det bedrivs i IOP Ensamkommande, skiljer sig från offentliga upphandlingar i minst två olika avseenden. För det första genom att samtliga deltagare definierar och specificerar behovet/behoven kring vilka man samverkan, vilka mål man vill uppnå samt vilka insatser som vore önskvärda och rimliga. För det andra genom att insatserna och själva målsättningen både kan preciseras och omdefinieras successivt istället för att den offentliga aktören ska specificera dessa i förväg och den ingångna överenskommelsen ange riktlinjer och principer. IOP innebär därför ett större inflytande för de idéburna aktörerna genom att de får vara med och formulera policyns principer, finansiella verktyg och tjänsteinnehåll, samt att de får ett större ansvarstagande genom sin medfinansiering av tjänsterna och insatserna mot målgruppen utöver det som finansieras genom offentliga medel. De idéburna aktörerna begränsas inte till enbart utförarrollen utifrån i förväg satta mål och kravställningar. Ett idéburet–offentligt partnerskap är en formaliserad överenskommelse som signalerar en samsyn kring mål och vägval men också möjliggör ett större utrymme för att tydliggöra och anpassa överenskomna insatser till nya förutsättningar under dess genomförande. Man kan säga att i ett

IOP rör man båten medan man bygger den. Trots vissa utmaningar som belyses i rapporten kan det finnas flera tänkbara fördelar med denna samverkansform: Idéburna aktörer är friare att jobba utifrån sin egen särart med behovsinriktat, målgruppsanpassat och innovativt samskapande av tjänster men ändå i samspel med offentliga aktörers perspektiv och kontinuerliga stöd vilket i sin tur har potential att höja den offentliga policyns relevans och ge bättre effekter för enskilda individer.

4.2.3 IOP Ensamkommande i Göteborg – ett lyckat partnerskap?

Med framgång i ett IOP har vi här i studien menat två aspekter:

- (1) framgång i att upprätthålla partnerskapsrelationer och
- (2) framgång i att organisera ändamålsenliga tjänster för nyanlända ensamkommande

Vi valde att kalla (1) för interna och (2) för externa framgångsaspekter. Vad gäller både den interna och externa framgången har vi delvis funnit att det är olika faktorer som har underlättat eller försvårat partnerskapsbygget under dess olika faser: initiering, genomförande och anpassning. I själva verket visade det sig ofta att samma faktorer kunde utgöra stöd eller hinder beroende på parternas förmåga att hantera dessa. Olika kontextfaktorer som det politiska stödet eller migrationsvägens föränderlighet framstår som särskilt viktiga krafter för att antingen främja eller motverka partnerskapet och dess insats.

Vi har i denna studie försökt att identifiera flera framgångsfaktorer och utmaningar. Vår bedömning är att så här långt har IOP Ensamkommande lyckats relativt väl såväl med den nya partnerskapsrelationen som i sina samhälliga målsättningar för ett bra mottagande och integration. Partnerskapslitteraturen pekar på att mer jämlika partnerskap, liksom lyckat tillitsskapande, är viktiga faktorer för att samverka/partnerskap mellan det civila samhället och den offentliga sektorn skall kunna resultera i en önskvärd samhällsförändring (Vangen *et al* 2015). Även vår studie visar på att strävan efter jämbördiga relationer och tillitsbaserad organisering bidrar till att ett IOP blir effektivt för att lösa samhällsutmaningar. Därför kan ett IOP rättfärdigas ur både ett relations- och samhällsperspektiv.

4.2.4 Mer forskning om IOP

Möjliga frågor för framtida forskning om IOP:er är:

1. IOP-styrande logiker

Tidigare forskning om samverkan i partnerskap mellan olika samhällssektorer (Vangen *et al*, 2015) har påpekat att aktörer i denna typ av samverkan brukar fokusera antingen på relationer eller på effekter, vilket återspeglas i våra frågor (1) och (2) ovan (se 4.2.1). Med andra ord kan man värdesätta ett IOP utifrån både utvecklade relationer och förväntade effekter. Ett viktigt framtida forskningsspår borde därför vara att försöka utröna vilken av dessa två logiker – partnersnas relationer efter en viss normativ modell eller effekterna på specifika samhällsutmaningar – som dominerar och vilka implikationer detta kan få för utvärdering av, politisk diskussion kring och fortsatta framgångar för IOP:er.

2. IOP i praktiken: olika effekter eller potentiella mervärden

Utifrån diskussionen ovan ser vi att IOP kan resultera i olika effekter som genom att de utforskas närmare och framförallt genom att man forskar på flera IOP, kan synliggöra partnerskapets effekter och eventuella mervärden på olika nivåer. Nedan listar vi exempel på frågor att utforska:

- (1) Vad kan IOP åstadkomma för de individer som är partnerskapets målgrupper? Finns det fog att rättfärdiga IOP som mer kapabla i något avseende – exempelvis vad gäller kvalitet, anpassning, innovationsförmåga, tjänstevariation, insatseffektivitet – jämfört med andra samverkansformer?
- (2) Vad är partnerskapets fördelar för målgruppen och hur påverkar det partnerskapets hållbarhet?
- (3) Innebär alla IOP en systeminnovation (Windrum, 2008) eller nya relationer och samspelsmönster mellan sektorerna i praktiken? Vad innebär det för vad IOP förmår att åstadkomma? Vilka skillnader finns mellan IOP och ramavtal genom upphandlingar samt verksamhet i "egen regi" – både vad gäller parternas relationer och vad de kan uppnå?
- (4) Vad betyder IOP ur ett välfärdsperspektiv och ur ett socialt hållbarhetsperspektiv?
- (5) Vad betyder IOP sett utifrån en bredare internationell utveckling och trender inom partnerskapsformer och relationer?

4.3 Rekommendationer

Vi vill lyfta fram fyra rekommendationer som stöd för en utveckling och en större tillämpning av IOP som samarbetsform.

- (1) Det behövs en ökad vilja och ett mod bland politiker och ledande tjänstemän inom den offentliga sektorn att våga initiera IOP-avtal trots juridiska oklarheter. Initierandet av IOP-samarbeten behöver stödjas av policyentreprenörer inom bägge sektorerna och ha som utgångspunkt att olika organisationers identitet ska bevaras, och att klimatet ska vara präglad av tillit, öppna dialoger och en gemensam värdegrund.
- (2) För att framgångsrikt kunna genomföra ett IOP är det nödvändigt med en partnergemensam styrning, ledning och en aktiv samordning som bygger på vilja, tillit, ömsesidigt inflytande och kommunikation över organisationsgränserna. Något annat som är viktigt för att lyckas med ett IOP är att de idéburna aktörerna hittar sina unika roller i partnerskapet och förmedlar komplementära tjänster/insatser och därmed mervärden.
- (3) För att partnerskapet ska bli hållbart över tid och kunna anpassas efter nya förutsättningar krävs en fortsatt gemensam vilja, tillit och utvecklade relationer så att man hela tiden kan balansera mellan konflikt och konsensus, och mellan kontinuitet och förändring.
- (4) Det behövs en djupare och bredare kunskap om IOP generellt inom båda sektorerna, och i synnerhet om när och hur man kan initiera och driva ett IOP. Detta kan erhållas genom olika former av kunskapsutveckling och kunskapsspridning som utgår från flera praktiska exempel på IOP-samverkan.

5 Referenser

- Ansell och Gash (2008). Collaborative Governance in Theory och Practice. *Jr of Public Administration Research*, 18 (4), s. 543–571.
- Axelsson, B. och Easton, G. (1992). *Industrial Networks: A New View of Reality*. Routledge: New York.
- Baines, S., Hardill, I. och Wilson, R. (2011). Introduction: Remixing the Economy of Welfare? Changing Roles och Relationships between the State och the Voluntary och Community Sector Policy. *Social Policy och Society*. Vol 10 (3) s. 337–339.
- Bode, I. och Brandsen, T. (2014). State-Third Sector Partnerships: A short overview of key issues in debate. *Public Management Review*. Vol 16 (8), s. 1055–1066.
- Das, TK och Teng, B-S (2001). Trust, control och risk in strategic alliances: an integrated framework. *Organisational Studies*. Vol 22: s. 251–283.
- Ford, D. (1997). *Understanding Business Markets*, Second edition, Dryden Press, London.
- Forum (2010). [Idéburet offentligt partnerskap \(IOP\). För delaktighet och lokal utveckling](#). Forum för frivilligt socialt arbete, Stockholm. [Åtkomst 170531]
- Forum (2016). [IOP - Var finns de?](#) Uppdatering: 2016-06-13.
- Freise, M. Pyykkönen, och M. Vaidelyte, E. (2010). A Panacea for all Seasons? Civil Society och Governnace in Europe. *Nomos*. Baden-Baden.
- Gärde Wesslau (2015). PM angående drift av äldreboende genom IOP. Alingsås kommun. 2015-12-07
- Gavelin, K., Kassman, A. och Engel, C., (2010). Om idéburna organisationers särart och mervärde: en forskningskartläggning. Första tematiska kartläggning. Stockholm: Överenskommelsen.
- Göteborgs stad (2014). [Kommunal handlingsplan för implementering av överenskommelsen om samverkan mellan Göteborgs Stad och sektorn social ekonomi](#). [Åtkomst 170531]
- Göteborgs stad (2015). [Idéburet Offentligt Partnerskap – juridiskt utrymme](#). Stadsledningskontoret, 2014-04-24. [Åtkomst 170531]

- Hultén och Wijkström (2006). Särart och mervärde i den ideella sektorn. En studie av ledares syn på de idéburna organisationernas betydelse. Stockholm: Socialstyrelsen
- Idékom (2012). [Överenskommelse om samverkan mellan Göteborgs Stad och sektorn social ekonomi](#). [Åtkomst 170531]
- IOP Göteborg (2015). Överenskommelse om Idéburet offentligt partnerskap. Mottagande av ensamkommande barn och ungdomar i Göteborg. Göteborgs stad.
- Lian, P. C. och Laing, A. W. (2004). Public sector purchasing of health services: A comparison with private sector purchasing. *Journal of Purchasing och Supply Management*, 10(6), 247–256.
- Lundström, T. och Wijkström, F. (2012). Från röst till service: vad händer sedan? I red. Wijkström, F *Civilsamhället i samhällskontraktet. En antologi om vad som står på spel*. Stockholm: European Civil Society Press.
- Malmö stad (2015). [Idéburet offentligt partnerskap \(IOP\)](#). Staben för arbetsmarknadsfrågor och vuxenutbildning, 2015-01-19. [Åtkomst 170531]
- Massie, J. (2015). Den offentliga sektorn och idéburna organisationer hand i hand – utvärdering i en tid av partnerskap. SFUF konferens. Göteborgs universitet.
- Montin, S. och Hedlund, G. (2009). Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik? I Hedlund och Montin, red. *Governance på svenska*. Stockholm: Santerus Academic Press Sweden.
- Montin, S. (2016). En moderniserad kommunallag i spänningsfältet mellan politik och marknad. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118 (3).
- Mörth, U, och Sahlin-Andersson, K. (2006). Partnerskap i Samhällsförändringens centrum, I Mörth, U. och Sahlin-Andersson, K., red. *Privat Offentliga Partnerskap*. Stockholm: SNS förlag.
- Narbutaite-Aflaki, I. (2016). Exploring how the civil society public partnership matters for social impact: a case of unaccompanied asylum-seeking children reception och integration in Gothenburg, Sweden. [Case Study Briefing](#). H2020 Innovative Social Investment: Strengthening Societies in Europe, InnoSI.

- Peters, G. (2012). Virtuous och vicious cycles in democratic network governance. I: Sørensen, E, och Torfing, J. red., Theories of Democratic Network Governance. New York: Palgrave Macmillian.
- Pezeshk, A. (2015). Idéburet offentligt partnerskap: ny samverkansmodell mellan ideell och offentlig sektor. Magisteruppsats. Göteborgs universitet.
- Qvist, M. (2015). Activation reform och inter-agency cooperation: Local consequences of mixed modes of governance in Sweden. Social Policy och Administration;
- Regeringskansliet (2009). Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting. [Skr. 2008/09:207](#). [Åtkomst 170531]
- Regeringskansliet (2010). Bemyndigande att underteckna en överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting. Protokoll vid regeringssammanträde 2010-04-14. Integrations- och jämställdhetsdepartementet. [IJ2009/2235/UF](#). [Åtkomst 170531]
- Regeringskansliet (2016). Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga. [Dnr A2016/01307/I](#) [Åtkomst 170531]
- Salamon och Toepler (2015). Government-Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? I Voluntas, vol 26 (6), s. 2155-2177
- SKL (2015). Motion 60 - Utveckla formerna för samverkan mellan kommunerna och civilsamhällets ideella och idéburna organisationer – om idéburet-offentligt partnerskap (IOP), Lars Bryntesson. [Motionsvar Dnr 5/4294](#) [Åtkomst 170531]
- SKL (2017). Civilsamhället som utvecklingskraft, demokratiaktör och samverkanspartner. [Positionspapper 2017-03-09](#). [Åtkomst 170531]
- Smedberg, J. (2016). [Voluntary Sector Organisation Public Partnerships – Enabling or undermining the democratic voice of voluntary organisations](#). Master Thesis, Lund University, Political Science Department.
- Sørensen, E. och Torfing, J. (2012). Theoretical Approaches to governance: Network Dynamics. I: Sørensen, E, och Torfing, J. red. Theories of Democratic Network Governance. Houndmills: Palgrave Macmillian.
- SOU 2007:66. [Rörelser i tiden](#). [Åtkomst 170531]

SOU 2016:13. [Palett för ett stärkt civilsamhälle](#). [Åtkomst 170531]

SOU 2016:78. [Ordning och reda i välfärden](#). [Åtkomst 170531]

Tillitsdelegationen (2016). [Samverkan idéburen och offentlig sektor i äldreomsorg – Alingsås kommun och Bräcke diakoni](#) [Åtkomst 170531]

Vangen, S., Hayes, J.P. och Cornforth, Ch. (2015). Governing Cross-sector inter-organisational collaborations. *Public Management Review*, 17 (9) 1237–1260.

Wijkström, F. (2012). Hybrider i civilsamhället: När filantropiskan och ekonomiskan kom till byn. Wijkström, F. red. *Civilsamhället I samhällskontraktet: en antologi om vad som står på spel*. Stockholm: European Civil Society Press.

Windrum, P. (2008) Innovation och entrepreneurship in public services. I Windrum, P., och Koch, P. red., 2008. *Innovation in the public sector services: entrepreneurship, creativity och management*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

APPENDIX

Listan av protokoll och anteckningar från IOP-styrgruppens möten

- Minnesanteckningar 2017-05-17
- Minnesanteckningar 2017-04-26
- Minnesanteckningar 2017-03-27
- Minnesanteckningar 2017-02-21
- Minnesanteckningar 2017-01-25
- Minnesanteckningar 2016-12-01
- Minnesanteckningar 2016-10-19

Listan av protokoll och anteckningar från IOP-samverkansgruppens möten:

- Minnesanteckningar 2017-05-23
- Minnesanteckningar 2017-05-02
- Minnesanteckningar 2017-03-30
- Minnesanteckningar 2017-03-09
- Minnesanteckningar 2017-02-03
- Minnesanteckningar 2016-12-12
- Minnesanteckningar 2016-11-04
- Minnesanteckningar 2016-10-11
- Minnesanteckningar 2016-09-23

Listan av intervjuer och samtal under projektperiod 2016 augusti–2017 maj:

1. Samtal med BN, Bräcke Diakoni, om mervärdesinsatser 2016-11-25
2. Intervju med AS, Räddningsmissionen 2016-12-09
3. Intervju med MA, Reningsborg 2016-12-12
4. Samtal med MG, Räddningsmissionen, om mervärdesinsatser 2017-04-28
5. Intervju med LL, Göteborgs stads social resursförvaltning 2017-05-23
6. Intervju med LP, Göteborgs stads social resursförvaltning 2017-05-23

